Utlåtande GrUU 40/2017 rd– RP 82/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av informationssamhällsbalken

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av informationssamhällsbalken (RP 82/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- kommunikationsråd Kreetta Simola, kommunikationsministeriet
- professor Päivi Korpisaari
- juris doktor Riku Neuvonen
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att informationssamhällsbalken ändras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen propositionen med avseende på grundlagens 12 § om yttrandefriheten, 17 § om rätten till eget språk och 18 § om näringsfrihet. Dessutom lyfts 81 § om statliga skatter och avgifter fram. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Trots det anser den det önskvärt att utlåtande om lagförslaget begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Villkoren för att bevilja programkoncessioner för radio- och televisionsverksamhet preciseras. Programkoncession kommer inte att beviljas om det finns grundad anledning att misstänka att sökanden bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av spel om pengar i lotterilagen eller bestämmelserna om sändningstid för program som är skadliga för barn i lagen om bildprogram eller gör sig skyldig till hets mot folkgrupp som är straffbart enligt strafflagen.

Till yttrandefriheten hör enligt 12 i grundlagen rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Enligt förarbetena är den centrala avsikten med yttrandefrihetsbestämmelsen att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 60). Yttrandefriheten brukar till sitt innersta väsen framför allt ses som en grundläggande politisk rättighet (GrUU 19/1998 rd). Med spridning avses all slags publicering, spridning och förmedling av meddelanden. De dimensioner av yttrandefriheten som framgår av bestämmelsen får inte tolkas för snävt (se t.ex. GrUU 52/2010 rd). Bestämmelsen förbjuder både förhandsgranskning av sedvanliga meddelanden och andra åtgärder i förväg som innebär ett ingrepp i yttrandefriheten. Ett exempel på detta är att kräva tillstånd som villkor för att få publicera en tryckalster (se RP 309/1993 rd, s. 61).

Bestämmelsen kräver att närmare bestämmelser om yttrandefriheten ska utfärdas genom lag. I bestämmelsen ingår emellertid en så kallad kvalificerad lagreservation som innebär att det kan lagstiftas om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det utifrån det här bemyndigandet möjligt att fortsätta med nuvarande praxis att begränsa spridning av filmer och andra bildprogram med en åldersgräns. Möjligheten till begränsning i förväg gäller i första hand råa våldsskildringar (RP 309/1993 rd, s. 61). Detta motiveringsuttalande avsåg ändå inte att vara en uttömmande beskrivning av godkända begränsningar, utan det avgörande ur grundlagssynvinkel är om begränsningarna har till syfte att skydda barn (se GrUU 52/2010 rd).

Yttrandefriheten hindrar inte att de rättigheter som ingår i den inskränks genom en reglering baserad på efterhandsövervakning, så länge regleringen uppfyller de generella kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna måste bland annat vara exakta och förenliga med proportionalitetskravet och de får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Följaktligen kan exempelvis en långt gående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (se t.ex. GrUU 26/2002 rd, RP 309/1993 rd, s. 61).

Yttrandefriheten är också tryggad i artikel 10 i Europakonventionen. Yttrandefriheten och den fria informationsförmedlingen tas också upp i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Villkor för programkoncession och radiotillstånd

I 25, 28, 36 och 40 § i informationssamhällsbalken föreslås det att till villkoret för programkoncession och för radiotillstånd för analog radioverksamhet i liten skala eller kortvarig analog radioverksamhet är att det inte finns grundad anledning att misstänka att sökanden bryter mot 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen eller 6 § i lagen om bildprogram eller gör sig skyldig till en gärning som är straffbar enligt 11 kap. 10 eller 10 a § i strafflagen.

Grundlagsutskottet har ansett ett koncessionssystem av den föreslagna typen i princip vara ett problem på grund av förbudet att hindra yttrandefriheten i förväg (GrUU 18/2014 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Mekanismen med koncession kan dock ses som ett medel för att garantera att yttrandefriheten sprids och utövas i så stor utsträckning som möjligt, och det kan krävas reglering via koncession för att fördela det begränsade antalet radiofrekvenser rättvist mellan de som bedriver rundradioverksamhet (RP 309/1993 rd, s. 61–62). Å andra sidan finns det enligt utskottet ingen anledning att utgå från att de grundläggande fri- och rättigheterna kräver ett system med koncession som medel för att garantera yttrandefriheten (GrUU 19/1998 rd). Men utskottet har i många sammanhang anfört som sin åsikt att den knappa tillgången till frekvenser är ett sådant tekniskt motiv för en begränsning som gjort det acceptabelt att ha kvar koncessionssystemet med hänsyn till såväl yttrandefriheten som näringsfriheten (GrUU 3/2010 rd, GrUU 61/2002 rd, GrUU 8/2002 rd och GrUU 19/1998 rd). Utskottet menar att också det nuvarande koncessionssystemet kan motiveras med den knappa tillgången till frekvenser (se också GrUU 18/2014 rd). I dessa sammanhang har utskottet även påpekat att koncessionssystemet ska bidra till en rättvis fördelning av de tillgängliga radiofrekvenserna mellan utövarna av televisions- och radioverksamhet och på så sätt skapa förutsättningar för en omfattande yttrandefrihet (se GrUU 18/2014 rd). Utskottet har inte ansett att den här typen av villkor förknippade med ordningsfrågor för att bevilja koncession som är kopplade till syftet med systemet strider mot grundlagen (se t.ex. GrUU 2/1986 rd). Också Europadomstolen har ansett att åtgärder för att förhindra oordning i radioadministrationen kan vara ett godtagbart kriterium för att inskränka yttrandefriheten inom radioverksamhet (se t.ex. Groppera Radio AG 28.3.1990).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning utvidgar de föreslagna bestämmelserna om koncessionsvillkoren den reglering av koncessioner i informationssamhällsbalken som i och för sig har kommit till genom medverkan från grundlagsutskottet (se GrUU 18/2014 rd) och som innebär att ett hinder för yttrandefriheten införs i förväg på ett sätt som är problematiskt med avseende på koncessionssystemet. Enligt den gällande lagen är ett villkor för att bevilja koncession att det inte finns grundad anledning att misstänka att den sökande bryter mot informationssamhällsbalken. Samtidigt noterar utskottet att de föreslagna inskränkningarna inte bygger på koncessionssystemet och de ordningsaspekter som backar upp syftet med systemet, utan huvudsakligen på innehållet i kommunikationen, även om i synnerhet lagen om bildprogram också innefattar en del ordningsfrågor.

Grundlagsutskottet anser att kravet på att det inte får finnas någon grundad anledning att misstänka att den sökande bryter mot 6 § i lagen om bildprogram är ett godtagbart inskränkningskriterium. Lagen, liksom den tidigare lagstiftningen om bildprogram, kom till genom medverkan från grundlagsutskottet (se GrUU 52/2010 rd och GrUU 14/2000 rd). Åldersbegränsningen i 6 § i lagen om bildprogram utgör, enligt utskottet, en sådan nödvändig lagstadgad begränsning för att

skydda barn som den kvalificerade lagreservationen i 12 § 1 mom. i grundlagen avser. Följaktligen strider inte kriteriet mot grundlagens förbud enligt 12 § 1 mom. mot att i förväg hindra att information sprids.

Samtidigt har utskottet understrukit att inskränkningar i yttrandefriheten måste vara nödvändiga, noggrant avgränsade och icke-diskriminerande (se t.ex. GrUU 18/2014 rd). Det är uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i principiellt sett kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se också GrUU 55/2016 rd och GrUU 5/2009 rd). Kommunikationsutskottet bör därför ta ställning till på vilket sätt och med vilka medel den analoga radioverksamhet som avses i 36 och 40 § i lagförslaget kan bryta mot åldersgränsen i 6 § i lagen om bildprogram i den omfattning att det blir ett hinder för att bevilja koncession. I förekommande fall bör utskottet se över bestämmelserna.

Vidare anser grundlagsutskottet att det likaså är ett godtagbart villkoret att den sökande inte av grundad anledning misstänks göra sig skyldig till ett brott som är straffbart enligt 11 kap. 10 och 10 a § i strafflagen. Samtidigt påpekar utskottet att hets mot folkgrupp inte ingår i den grundlagsskyddade yttrandefriheten eller exempelvis förenings- och församlingsfriheten (se också GrUU 10/2000 rd, GrUU 19/1998 rd). Med avseende på godtagbara begränsningar i yttrandefriheten har utskottet ansett det problemfritt exempelvis att en bestämmelse föreskriver att en tjänsteleverantör i informationssamhället skyndsamt måste se till att lagrad information blir oåtkomlig, när den uppenbart strider mot bestämmelserna i strafflagen om hets mot folkgrupp (GrUU 60/2001 rd). Också Europadomstolen har bedömt att yttrandefriheten inte garanterar rätten att uppmuntra till diskriminering och utlänningshat (Féret mot Belgien 16.7.2009).

Däremot förefaller det föreslagna kravet att den sökande inte av grundad anledning får misstänkas bryta mot 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen vara relativt oförenligt med de förslag som bedöms ovan, anser utskottet. I 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen förbjuds andra än Veikkaus Ab att anordna och marknadsföra penningspelsverksamhet.

Grundlagsutskottet har brukat anse att skyddet för yttrandefriheten i princip även täcker in reklam och marknadsföring, även om den typen av kommunikation enligt utskottets mening inte direkt hör till yttrandefrihetens kärnområde. Det går alltså att begränsa reklam och marknadsföring mer än vad som annars är möjligt. Å andra sidan bör också lagstiftning om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 18/2014 rd, GrUU 6/2012 rd, GrUU 3/2010 rd, och GrUU 54/2006 rd). Utskottet menar att det utvidgade koncessionskrav som regeringen föreslår inte bara påverkar lagstiftningen om reklam och marknadsföring, utan radio- och televisionsverksamheten i sin helhet. I propositionen hänvisar regeringen till tillämpning av lagen när någon som anhåller om tillstånd för radioverksamhet och den sökande i sin tidigare verksamhet har brutit mot bestämmelserna om reklam i lotterilagen (RP, s. 9). Utskottet anser att propositionen inte innehåller den typen av tungt vägande skäl som det krävs för att det ska vara godtagbart att i förväg hindra yttrandefriheten (se också GrUU 19/1998 rd). Följaktligen måste hänvisningen till lotterilagen strykas i bestämmelserna i 25, 28, 36 och 40 § om villkor för koncession och tillstånd. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Myndighetens prövningsrätt

Enligt den gällande lagen, som kommit till genom medverkan från grundlagsutskottet, är ett villkor för att bevilja koncession att det inte finns grundad anledning att misstänka att den sökande bryter mot informationssamhällsbalken. Vid en mycket omfattande bedömning av propositionen påpekade utskottet med anledning av prövningsrätten att det är mer acceptabelt med avseende på förbudet mot att hindra yttrandefriheten i förväg att beviljandet av koncession baserar sig på rättslig prövning (GrUU 18/2014 rd). Också när det gäller de föreslagna ändringar, som alltså bedöms ovan med avseende på grundlagsenligheten, är reglerade så att koncession eller tillstånd måste beviljas, om det inte finns grundad anledning att misstänka att den sökande bryter mot 6 § i lagen om bildprogram eller gör sig skyldig till en gärning som är straffbar enligt 11 kap. 10 och 10 a § i strafflagen.

I synnerhet i dessa ändringar är myndighetens prövningsrätt alltför öppen och lämnar utrymme förtolkning trots den rättsliga prövningen (”beviljas”). Bestämmelsen kan tolkas så att den som beviljar koncession eller tillstånd som regel ska göra en motiverad bedömning av att den sökande inte kommer att handla enligt det som sägs i bestämmelsen. Den otydliga bestämmelsen bör förtydligas vad gäller förhållandet mellan huvudregeln och undantaget. Vidare anser utskottet att tröskeln för att i förväg hindra yttrandefriheten, det vill säga att inte bevilja koncession eller tillstånd, är satt för lågt. Bestämmelsen måste kompletteras exempelvis med ett krav på att det ska vara uppenbart att sökanden bryter mot bestämmelsen.

Lagrubriken

Vid bedömningen av propositionen om informationssamhällsbalken ansåg utskottet att den gammalmodiga lagrubriken var misslyckad. För tydlighetens skull rent generellt bör en författning på lagnivå ha ordet "lag" i rubriken så att dess ställning i författningshierarkin framgår entydigt (GrUU 18/2014 rd). Senare, i samband med bedömningen av propositionen om transportbalken, har grundlagsutskottet påpekat att grundlagen innehåller ett flertal bestämmelser där benämningen lag används om de författningar som stiftas av riksdagen och att grundlagen föreskriver om ett system där författningsrubriken entydigt visar författningens ställning i hierarkin (grundlag, lag, författning). Samtidigt anger benämningen i vilken ordning författningen har kommit till och kan ändras eller upphävas. Följaktligen ansåg grundlagsutskottet att den gammalmodiga rubriken ”trafikbalk” var misslyckad och upprepade att en författning på lagnivå för tydlighetens skull rent generellt bör ha ordet "lag" i rubriken så att dess ställning i författningshierarkin ska framgå entydigt (GrUU 46/2016 rd). Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet, ett utlåtande om propositionen från justitieministeriet och Lainkirjoittajan opas (Justitieministeriets utredningar och anvisningar 37/2013) ändrade kommunikationsutskottet rubriken på transportbalken till lag om transportservice för att tydligare motsvara dess ställning i författningshierarkin (Lag om transportservice, KoUB 3/2017 rd).

Mot denna bakgrund anser grundlagsutskottet att motiveringen i kommunikationsutskottets betänkande om informationssamhällsbalken är otillräcklig. Kommunikationsutskottet ansåg nämligen att författningens namn tillräckligt väl beskriver lagens roll som betydande och samlande regelverk om informationssamhället (se KoUB 10/2014 rd). Grundlagsutskottet anser fortfarande att namnet på en författning på lagnivå bör innehålla ordet ”lag”.

Utlåtande GrUU 40/2017 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 25, 28, 36 och 40 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 19.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.